



Resolución 236/2022

S/REF: 001-063879

N/REF: R/0292/2022; 100-006622

Fecha: La de firma

Reclamante: CAT EVENTOS S.L.

Dirección [REDACTED]

Administración/Organismo: Ministerio de Hacienda y Función Pública/AEAT

Información solicitada: Documento informe donde se comunica a la auditoría que Windows altera contenidos

Sentido de la resolución: Desestimatoria

I. ANTECEDENTES

1. Según se desprende de la documentación obrante en el expediente, el 21 de diciembre de 2021 tuvo entrada en la Unidad de Información de la Transparencia del MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA, la solicitud de información dirigida a la AGENCIA ESTATAL DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA (AEAT) que formula el reclamante al amparo de la [Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno](#)¹ (en adelante, LTAIBG), con el siguiente contenido:

«Solicito se nos aporte el documento informe donde se realice la comunicación a la auditoría regular (según art 34 RD 3/2010, de 8 de enero, ENS) en el que se comunica que Windows altera contenidos según la autoridad competente de la AEAT y funcionarios eliminan el original, tras realizar; la copia de respaldo, en el seno de la inspección tributaria a CAT EVENTOS. Se adjunta como documentación el informe donde se manifiesta este extremo.»

¹ <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2013-12887>

2. Mediante comunicación de fecha 14 de enero de 2022, el MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA comunicó al reclamante que, desde 27 de diciembre de 2021, su solicitud se encuentra en AEAT, que será el centro directivo que resolverá su solicitud. Con posterioridad, en resolución de 20 de enero de 2022 se acuerda la ampliación del plazo para resolver *debido a la necesidad de recabar datos de varias unidades*.
3. Mediante escrito registrado el 26 de marzo de 2022, el solicitante interpuso una reclamación, en aplicación del [artículo 24](#)² de la LTAIBG, ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (en adelante, CTBG) alegando que no había recibido respuesta a su solicitud; reclamación que se remitió al MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA al objeto de que pudiera hacer las alegaciones que considerase oportunas.
4. Con fecha 7 de abril de 2022 tiene entrada en este Consejo un escrito del reclamante ampliando su reclamación y aportando resolución de la AEAT de fecha 28 de marzo de 2022 que, por un lado, declara la inadmisión de la solicitud y, por otro, considera que resultan de aplicación diversos límites previstos en el artículo 14 de la Ley de Transparencia.
5. En la mencionada resolución de 28 de marzo de 2022, la AGENCIA ESTATAL DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA (AEAT), del MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA, argumenta lo siguiente:

«Con fecha 27 de diciembre de 2021, la citada solicitud se recibió en la Unidad gestora del derecho de acceso a la información pública de la Agencia Tributaria, fecha a partir de la cual empieza a contar el plazo de un mes para su resolución, según lo previsto en el artículo 20.1 de la Ley 19/2013 de 9 de diciembre.

Con fecha de 20 de enero de 2022, se procedió a la ampliación en un mes del plazo para resolver, en aplicación del artículo 20.1 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre.

En relación con su solicitud le indicamos que, de acuerdo con el apartado segundo de la Disposición Adicional Primera de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno sobre Regulaciones especiales del derecho de acceso a la información pública: “se regirán por su normativa específica, y por esta Ley con carácter supletorio, aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información.”

² <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a24>

En este sentido, el acceso a la información en materia tributaria se rige por su normativa específica. La Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria en su artículo 95 establece el carácter reservado de los datos con trascendencia tributaria.

Dicho artículo contiene una lista concreta de los casos en los que la cesión de datos puede producirse, siempre limitados al ámbito de la colaboración con otras Administraciones Públicas, no siendo posible en ningún supuesto la cesión de datos a terceros que no tengan esta naturaleza.

No obstante, EN CASO DE QUE USTED SEA INTERESADO EN EL PROCEDIMIENTO, le informamos de que:

- En este sentido la Ley General Tributaria 58/2003, de 17 de diciembre, establece en el Artículo 99, relativo al Desarrollo de las actuaciones y procedimientos tributarios, apartado 4 que: "El obligado que sea parte en una actuación o procedimiento tributario podrá obtener a su costa copia de los documentos que figuren en el expediente, salvo que afecten a intereses de terceros o a la intimidad de otras personas o que así lo disponga la normativa vigente. Las copias se facilitarán en el trámite de audiencia o, en defecto de éste, en el de alegaciones posterior a la propuesta de resolución."

Y en el apartado 5 establece que: "El acceso a los registros y documentos que formen parte de un expediente concluido a la fecha de la solicitud y que obren en los archivos administrativos únicamente podrá ser solicitado por el obligado tributario que haya sido parte en el procedimiento tributario, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 95 de esta ley."

-Por su parte el Real Decreto 1065/2007, de 27 de julio, por el que se aprueba el Reglamento General de las actuaciones y los procedimientos de gestión e inspección tributaria y de desarrollo de las normas comunes de los procedimientos de aplicación de los tributos, establece en los artículos 94 y 95, el acceso a archivos y registros administrativos y la obtención de copias.

En consecuencia, de acuerdo con lo dispuesto en la Disposición adicional primera de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno se resuelve INADMITIR el acceso a la información solicitada.

Por otro lado, el artículo 14 de la Ley de transparencia acceso a la información pública y buen gobierno establece:

1. El derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para e) La prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos

o disciplinarios y f) La igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva.

En este sentido, cabe destacar que se tramitan las Diligencias Previas DIP nº [REDACTED], por querrela interpuesta por CAT EVENTOS S.L., contra "el/los funcionarios de Hacienda custodio/s de los ficheros digitales en fecha 3 de abril de 2017..."

Se trata, por tanto, de información sobre hechos que están siendo objeto de investigación judicial, por lo que, para no interferir en dicha investigación, el cauce de petición debe ser el del correspondiente proceso judicial, teniendo en cuenta que podría tratarse de documentos que estén sometidos al secreto de las diligencias de instrucción que establece el art. 301 de la LECRim.

Dado que la sociedad CAT EVENTOS ha judicializado la cuestión relativa a dichos expedientes de inspección y, en concreto, a la descarga de determinados ficheros sobre los que está pidiendo información por esta vía, debe ser en dicho procedimiento judicial donde se ventilen las cuestiones relativas a la misma en el que, en su caso, puedan intervenir en igualdad de condiciones todas las partes afectadas.»

6. En el escrito de 29 de marzo de 2022 en el que reclamante aporta la citada resolución, realiza una serie de alegaciones complementarias manifestando:

«Pese a conocer que ni en vía administrativa, ni en vía judicial se nos ha hecho entrega voluntaria de los documentos que deben constar ordenados e indizados en los procedimientos tributarios, pese a las reiteradas solicitudes.

Mediante la resolución, denegando la solicitud y remitiendo a la vía tributaria, se pretende obstaculizar el acceso a la información a la que se tiene derecho y ocultar las irregularidades cometidas.

Concurren en el caso presente todos los requisitos y condiciones de índole adjetiva y formal a los que la Ley subordina la procedencia de la reclamación en materia de acceso a la información pública. En particular:

a) Me encuentro legitimado, en mi condición de titular de un indiscutible interés legítimo, para formular la presente reclamación.

b) La reclamación se formula dentro del plazo de un mes.

c) La reclamación se formula ante el órgano competente para conocer de la misma.

Se plantea la cuestión fundamental de la aplicación de la Ley 58/2003, General Tributaria y, en concreto su art. 95, a la información solicitada. Todo ello en virtud de la remisión a la normativa específica que sea de aplicación y, en consecuencia, la aplicación supletoria de la LTAIBG, que se realiza en la Disposición adicional primera apartado 2 de la propia Ley de Transparencia.

Debemos recordar en este punto, los términos en los que se expresa la mencionada Disposición adicional 2. Se regirán por su normativa específica, y por esta Ley con carácter supletorio, aquellas materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información.

En virtud de las competencias legalmente conferidas por el art. 38.2 a) de la LTAIBG, el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno aprobó el criterio interpretativo nº 8/2015.

La resolución frente a la que se formula esta reclamación es contraria a Derecho por los motivos siguientes. Se han solicitado el documento-informe donde se realice la comunicación a la Auditoría regular informática (según art. 34 RD 3/2010, de 8 de enero, que regula el Esquema Nacional de seguridad) en la que se ha comunicado que Windows altera contenidos según responsables de la AEAT en el seno de la inspección tributaria a CAT EVENTOS S.L. Se adjunta como documentación el informe del perito [REDACTED] donde se manifiesta este extremo.

Durante la Inspección, se ha producido cuatro alteraciones de la huella digital del fichero utilizado inicialmente en la regularización. Tras la primera huella calculada el día de la Inspección, y tras múltiples intentos, se consiguió que el Juzgado nos diera acceso al fichero presuntamente incautado en las dependencias de la mercantil y cuyo contenido desconocíamos.

Conseguimos que nos entregaran en las Dependencias de la AEAT el fichero en fecha 19 de octubre de 2018 y calculada la huella se descubrió alterada. Posteriormente en el informe del perito de la AEAT (documento núm. 3 F.-9) aparece un pantallazo donde se puede comprobar la existencia de un fichero de igual nombre y con una huella totalmente distinta a las anteriores. Finalmente en fecha 23 de julio de 2020 se entregó al Juzgado de Instrucción núm. 20 de Valencia el fichero digital con una nueva alteración, dando lugar a otra huella distinta.

La justificación de la AEAT es que Windows en un comportamiento no habitual, reiterado hasta 3 veces, altera los contenidos durante el copiado. Este hecho, que informáticamente ha sido refutado, debe ser comunicado a la Auditoría informática regular conforme viene obligada la AEAT según art. 34 RD 3/2010, de 8 de enero, que regula el Esquema Nacional de seguridad, y por ello reclamamos el derecho a saber si se ha comunicado o no, para exigir las

oportunas responsabilidades como a nuestro derecho convenga. Y más cuando se sostiene que se han eliminado los originales tras efectuar una copia, hecho que a su vez supone un fallo de seguridad dado que deben garantizar la conservación y recuperación de los ficheros originales. Ficheros que no se nos ha entregado evitando que podamos defendernos, puesto que los ordenadores de la mercantil se dejaron inutilizados tras la intervención, como se ha reconocido por la propia AEAT y consta en las grabaciones realizadas.

Estos datos deberían sernos entregados a través del derecho a obtención de copias como obligado tributario pero se nos ha negado sin justificación, habiéndose sobreseído la vía judicial penal, lo que causa un perjuicio directo por impedir hacer uso de los mismos o de su “desaparición o inexistencia” y con ello, de las irregularidades acaecidas. Puesto que la justificación dada de la manipulación de los ficheros digitales de la mercantil no responde a la realidad y prueba de ello es que no consta que se haya comunicado ninguna alteración a la Auditoría Informática como vienen obligados.

La Agencia Tributaria se ampara en el Apartado 2 de la Disposición Adicional Primera para denegar una solicitud de acceso a la información. Se alega que no concurren las circunstancias para el acceso a la información en materia tributaria se rige por su normativa específica, la Ley General Tributaria 58/2003, de 17 de diciembre, cuyo artículo 95, bajo el título “Carácter reservado de los datos con trascendencia tributaria”. Pero el art. 95, punto 4 establece que “El carácter reservado de los datos establecido en este artículo no impedirá la publicidad de los mismos cuando ésta se derive de la normativa de la Unión Europea”. Pues bien, en el ámbito tributario, el art. 16 de la Directiva 2011/16/UE, de 15 de febrero que se refiere al carácter secreto de la información y documentación transmitida entre los Estados, reconoce el derecho de los obligados tributarios al acceso a la información que les afecta y que en vía tributaria ha sido denegada, lo que ha motivado la solicitud origen de este expediente.

Por todo ello, instamos al Consejo de Transparencia y Buen Gobierno a que estime la presente reclamación y ordene facilitar la información solicitada originalmente.

Por lo expuesto respetuosamente SOLICITO:

Que se tenga por presentado este escrito en tiempo y forma, se admita, se tenga por formulada reclamación contra la resolución a la que se refiere este escrito y, previas las actuaciones y trámites oportunos, se dicte una resolución estimando la reclamación, anulando la resolución reclamada y otorgándome el acceso a la información pública que solicité en su momento.»

7. El 14 de julio de 2022 se recibió escrito de la AGENCIA ESTATAL DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA (AEAT), con el siguiente contenido resumido:

«(...) Esta Unidad señala que con fecha 29 de marzo de 2022, se ha contestado a la solicitud nº 001-063879, mediante la resolución que se adjunta.

El precepto que cita el reclamante (art. 34 del RD 3/2010) en puridad se refiere a la obligación de auditar los sistemas de seguridad, por lo que parece que pretende el acceso a la auditoría de seguridad.

Estas auditorías tienen por objeto evaluar el nivel de cumplimiento de la Agencia Tributaria respecto a los requisitos del Esquema Nacional de Seguridad e identificar aspectos de mejora para el cumplimiento del Esquema Nacional de Seguridad si fuera necesario. En todo caso, la Agencia Tributaria, como Operador Crítico del Sistema Nacional de Infraestructuras Críticas, no podría hacer públicas estas auditorías porque sería un riesgo para su Sistema de Gestión de Seguridad de la Información.

En este sentido el artículo 14 de Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno establece:

Artículo 14. Límites al derecho de acceso. 1. El derecho de acceso podrá ser limitado cuando acceder a la información suponga un perjuicio para

a) La seguridad nacional. (..)

e) La prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios (...)

g) Las funciones administrativas de vigilancia, inspección y control. (...)

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. De conformidad con lo dispuesto en el [artículo 38.2 c\) de la LTAIBG³](#) y en el [artículo 8 del Real Decreto 919/2014, de 31 de octubre, por el que se aprueba el Estatuto del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno⁴](#), el Presidente de esta Autoridad Administrativa Independiente es competente para resolver las reclamaciones que en aplicación del [artículo 24 de la LTAIBG⁵](#) se presenten frente a las resoluciones expresas o presuntas recaídas en materia de acceso a la información.

³ <https://boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a38>

⁴ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2014-11410&tn=1&p=20141105#a8>

⁵ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&p=20181206&tn=1#a24>

2. La LTAIBG reconoce en su [artículo 12](#)⁶ el derecho de todas las personas a acceder a la información pública, entendiéndose por tal, según dispone en el artículo 13, «*los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de este título y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones*».

De este modo, la LTAIBG delimita el ámbito material del derecho a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y se extiende a todo tipo de “*formato o soporte*”. Al mismo tiempo, acota su alcance, exigiendo la concurrencia de dos requisitos que determinan la naturaleza “*pública*” de las informaciones: (a) que se encuentren “*en poder*” de alguno de los sujetos obligados por la ley, y (b) que hayan sido elaboradas u obtenidas “*en el ejercicio de sus funciones*”.

Cuando se dan estos presupuestos, el órgano competente debe conceder el acceso a la información solicitada, salvo que justifique de manera clara y suficiente la concurrencia de una causa de inadmisión o la aplicación de un límite legal.

3. La presente reclamación trae causa de una solicitud de acceso a un Informe de auditoría donde se comunica que Windows altera contenidos, formulada en los términos que figuran en los antecedentes de hecho.

El organismo requerido, tras acordar la ampliación del plazo para resolver y transcurrido éste, dicta resolución extemporánea denegando el acceso a la información. Conviene recordar en este punto que, tal como se establece en el artículo 20.1 LTAIBG, «*La resolución en la que se conceda o deniegue el acceso deberá notificarse al solicitante y a los terceros afectados que así lo hayan solicitado en el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver. Este plazo podrá ampliarse por otro mes en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante*»; constituyendo el respeto al plazo legalmente establecido un elemento esencial para la garantía del derecho de acceso a la información.

Desde esta perspectiva, la posibilidad de ampliación del plazo para resolver ha de interpretarse de forma restrictiva y utilizarse *razonablemente* cuando concurren circunstancias como el elevado *volumen de datos o informaciones* y/o la *complejidad de obtener o extraer los mismos* —vid. Criterio Interpretativo 5/2015, de 14 de octubre, de este Consejo—. Además, la ampliación del plazo debe ser convenientemente justificada y relacionada con el caso concreto y esta justificación habrá de constar de forma motivada,

⁶ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a12>

pues su adopción debe responder a la necesidad de disponer de más tiempo para buscar la información requerida (identificación de informes o bases de datos donde se localiza dicha información, afectación de un número importante de documentos, etc.) pero no para preparar la resolución de que se trate y, finalmente, acabar por no dar la información solicitada, que es precisamente lo que ha ocurrido en el presente caso.

En todo caso, la resolución extemporánea por la que se denegó el acceso, se fundamenta en dos argumentos: (i) que el acceso a la información en materia tributaria se rige por su normativa específica —en concreto, el artículo 95 de la Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria (LGT)— desplazando la aplicación de la LTAIBG y (ii) que la difusión de la información, dado que el asunto está judicializado, afectaría a la igualdad de las partes en el proceso judicial [artículo 14.1.f) LTAIBG] y supondría un perjuicio para *la prevención, investigación y sanción de los ilícitos penales, administrativos o disciplinarios* [artículo 14.1.e) LTAIBG]; remarcando que «*se tramitan las Diligencias Previas DIP nº [REDACTED]/2019, por querrela interpuesta por CAT EVENTOS S.L.,»* contra «*el/los funcionarios de Hacienda custodio/s de los ficheros digitales en fecha 3 de abril de 2017 (...)*». En trámite de alegaciones añade que, dado que lo solicitado se refiere a los informes de auditoría de los sistemas de seguridad informáticos, concurre el límite previsto en el artículo 14.1.a) LTAIBG pudiéndose afectar la *seguridad nacional*.

4. Planteado el debate en estos términos, y por lo que respecta a la alegada existencia de un régimen jurídico específico del derecho a la información en el ámbito tributario que excluiría la aplicación de lo dispuesto en la LTAIBG, este Consejo debe reiterar que la determinación del contenido y alcance de la disposición adicional primera, apartado segundo, ha sido abordada ya por Tribunal Supremo en varias resoluciones, en las que ha ido conformando progresivamente una doctrina jurisprudencial recapitulada por el propio Tribunal en la STS 871/2022, de 10 de marzo (ECLI:ES:TS:2022:871) en los siguientes términos:

«Varios han sido los pronunciamientos de este Tribunal Supremo respecto del alcance de esta previsión y de la eventual aplicación supletoria de la Ley de Transparencia. En la STS nº. 748/2020, de 11 de junio (rec. 577/2019) se afirmó que "El desplazamiento de las previsiones contenidas en la Ley 19/2013 y, por lo tanto, del régimen jurídico general previsto en dicha norma, en todo lo relativo al acceso a la información pública, sus límites y el procedimiento que ha de seguirse, exige que otra norma de rango legal incluya un régimen propio y específico que permita entender que nos encontramos ante una regulación alternativa por las especialidades existentes en un ámbito o materia determinada, creando así una regulación autónoma en relación con los sujetos legitimados y/o el contenido y límites de la información que puede proporcionarse".

(...)

En una posterior sentencia - STS nº 314/2021, de 8 de marzo de 2021 (rec. 1975/2020)- se matizó, aún más, el alcance de la disposición adicional primera, apartado segundo, de la Ley 19/2013, profundizando en el correcto entendimiento de cuando existe un régimen específico alternativo y cómo opera la supletoriedad de la Ley de Transparencia en tales casos. Y a tal efecto, se afirmaba que "[...] sin duda hay un régimen específico propio cuando en un determinado sector del ordenamiento jurídico existe una regulación completa que desarrolla en dicho ámbito el derecho de acceso a la información por parte, bien de los ciudadanos en general, bien de los sujetos interesados. En tales supuestos es claro que dicho régimen habrá de ser aplicado con carácter preferente a la regulación de la Ley de Transparencia, que en todo caso será de aplicación supletoria para aquellos aspectos que no hayan sido contemplados en tal regulación específica siempre, claro está, que resulten compatibles con ella. En este sentido, conviene subrayar que, en contra de lo que se ha alegado en ocasiones, la existencia de un régimen específico propiamente tal no excluye la aplicación supletoria de la Ley de Transparencia".

Y a continuación se añadía "Sin embargo, más frecuente que una regulación alternativa completa es la existencia en diversos ámbitos sectoriales de disposiciones, anteriores a la Ley de Transparencia, que contienen previsiones que afectan al derecho de acceso a la información, muy especialmente en relación con sus límites, como ocurre en el presente asunto con la previsión sobre confidencialidad en el sector de los productos sanitarios. Pues bien, hemos de precisar que en este caso, y aunque no se trate de un régimen específico completo, dicha regulación parcial también resulta de aplicación prevalente de conformidad con lo dispuesto en la disposición adicional, manteniendo la Ley de Transparencia su aplicación supletoria en todo lo demás, esto es, el marco general del derecho de acceso a la información y el resto de la normativa establecida en la Ley de Transparencia, a excepción de lo que haya quedado desplazado por la regulación parcial. Resulta así, por tanto, que cuando la disposición adicional primera dispone que se regirán por su normativa específica las materias que tengan previsto un régimen jurídico específico de acceso a la información, incluye la aplicación prevalente de cualquier regulación sectorial que se refiera al acceso a la información, aunque no se configure como un tratamiento global y sistemático del mismo, quedando en todo caso la Ley de Transparencia como regulación supletoria".

Esta matización se aplicó también a la CNMV y en la sentencia STS nº 389/2021, de 18 de marzo de 2021 (rec.3934/2020), tras recoger la jurisprudencia dictada en la materia, se concluía que "la regulación sobre la confidencialidad prevista en el TRLMV debe considerarse de aplicación prevalente, siendo la LGTB de su aplicación supletoria como marco general del derecho de acceso a la información en todo aquello que no haya quedado desplazado por la

regulación parcial del TRLMV". Doctrina reiterada en la sentencia 144/2022, de 7 de febrero (casación 6829/2020, F.J. 3º, apartado D/).

No existe, sin embargo, contradicción entre lo afirmado en la STS nº 389/2021, de 18 de marzo de 2021 (rec. 3934/2020) y lo sostenido en las sentencias anteriores - SSTS de 1565/2020 y 1817/2020-, ambos pronunciamientos resultan complementarios.

La conclusión que se extrae de esta jurisprudencia es que cuando la disposición adicional primera apartado segundo de la Ley de Transparencia dispone que se regirán por su normativa específica las materias que tengan previsto un régimen jurídico propio de acceso a la información, la remisión no solo comprende los supuestos en los que se contenga un tratamiento global y sistemático del derecho sino también aquellas regulaciones sectoriales que afecten a aspectos relevantes de este derecho y que impliquen un régimen especial diferenciado del general. En estos casos, este régimen especial se aplica de forma preferente a las previsiones de la ley de transparencia, quedando esta última como regulación supletoria.

Por ello, la preferente aplicación de unas disposiciones especiales no impide la aplicación supletoria de la Ley de Transparencia en los demás extremos no regulados por la norma sectorial, excepto, claro está, de aquellas previsiones que resulten incompatibles con las especialidades contempladas en la norma especial.»

Esto es, como este Consejo ha puesto ya de manifiesto en resoluciones como la R/111/2022, de 11 de julio de 2022 (reclamación R/31/2022), el Tribunal Supremo ha dictaminado que la LTAIBG únicamente queda desplazada en su aplicación como ley básica y general cuando existan en nuestro ordenamiento otras normas con rango de ley que cumplan una de las siguientes condiciones: (a) establezcan una regulación alternativa que contenga un tratamiento global y sistemático del derecho de acceso, o (b) contengan regulaciones sectoriales que afecten a aspectos relevantes del derecho e impliquen un régimen especial diferenciado del general; siendo en todo caso de aplicación subsidiaria en los extremos no regulados en las normas sectoriales.

La aplicación de la jurisprudencia reseñada a este caso lleva a concluir que, si bien es cierto que el artículo 95 LGT contiene una regulación específica parcial —al establecer un concreto deber de reserva de los *datos con trascendencia tributaria* en el ámbito de las funciones de la Administración Tributaria—, ni contiene un régimen jurídico completo del derecho de acceso ni la aplicación preferente del deber de reserva que establece implica el desplazamiento de la LTAIBG que se aplicará de forma supletoria en todo lo no previsto por la norma especial. Por tanto, la existencia de este régimen no puede sustentar la denegación del acceso a la información solicitada; menos en este caso en el que ni siquiera concurre la premisa de

aplicación del citado artículo 95 LTG en la medida en que la información solicitada —informe de auditoría de seguridad de sistemas informáticos— no tiene carácter tributario.

5. En segundo lugar, por lo que concierne a la concurrencia del límite previsto en el artículo 14.1.f) LTAIBG, este Consejo ha señalado ya en diversas ocasiones que, partiendo de la premisa de la aplicación estricta, cuando no restrictiva, de los límites al ejercicio del derecho de acceso a la información y la necesidad de su justificación expresa y detallada [entre otras, SSTS de 16 de octubre de 2017 (ECLI:ES:TS:2017:3530), de 11 de junio de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:1558) o de 2 de junio de 2022 (ECLI:ES:TS:2022:2272)], la vinculación de la vulneración de la igualdad de las partes y la tutela judicial efectiva a la mera existencia de un procedimiento judicial, sin justificar en qué medida el conocimiento de la información solicitada puede generar tal perjuicio, no resulta suficiente para motivar la denegación del acceso con arreglo a las previsiones de la LTAIBG.

En línea con lo anterior, debe señalarse que es generalizada la interpretación restrictiva del límite alegado, restringiéndolo a información que pueda perjudicar de forma constatable la igualdad de las partes en un procedimiento judicial y considerándolo de aplicación únicamente a los documentos elaborados expresamente con ocasión de un procedimiento. Así, debe recordarse que la previsión del artículo 14.1.f) LTAIBG coincide con la del artículo 3.1.i) del Convenio del Consejo de Europa sobre acceso a los documentos, que prevé como límite al acceso la protección de la igualdad de las partes en los procedimientos judiciales y la administración eficaz de la justicia. En la memoria explicativa del Convenio se señala que *«este apartado está destinado a proteger la igualdad de las partes en los procesos judiciales y el buen funcionamiento de la justicia. Este límite persigue asegurar la igualdad las partes en procesos judiciales tanto ante tribunales nacionales como internacionales y puede, por ejemplo, autorizar a una autoridad pública a denegar el acceso a documentos elaborados o recibidos (por ejemplo de su abogado) en relación con los procesos judiciales de los que sea parte. Deriva del artículo 6 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, que garantiza el derecho a un proceso equitativo. Los documentos que no son creados con vistas a procesos judiciales como tales no pueden ser denegados al amparo de este límite»*.

De lo anterior se desprende, pues, la necesidad de atender a la concreta naturaleza de la información o documentación reclamada. En esta línea se ha pronunciado la reciente Sentencia del Tribunal Supremo n.º 645/2022, de 31 de mayo (RCA 7844/2020), que sienta jurisprudencia sobre la concurrencia del límite previsto en el artículo 14.1.f) LTAIBG en relación con la cuestión de si una Entidad u Organismo de carácter público [en el caso enjuiciado, la Autoridad Portuaria de A Coruña] está obligado a facilitar los escritos y documentos presentados ante el Tribunal de Cuentas, tanto en el ámbito del ejercicio de sus

funciones de fiscalización económico-financiera del sector público, como en el ámbito del ejercicio de sus funciones de enjuiciamiento de la responsabilidad contable.

La premisa de partida de la jurisprudencia que establece la citada sentencia es la procedencia de deslindar (i) aquella documentación de carácter administrativo que obre en poder del organismo competente (elaborada por el propio organismo), a cuya entrega tiene derecho el solicitante, y (ii) aquella otra documentación de naturaleza estrictamente procesal (vinculada al procedimiento de enjuiciamiento de responsabilidad contable y que ha sido remitida por el propio Tribunal de Cuentas) cuyo acceso o divulgación pública, en los supuestos de actuaciones propiamente jurisdiccionales en procedimientos pendientes de resolución, pudiera perturbar el equilibrio e integridad del procedimiento judicial, la igualdad de las partes u obstaculizar el ejercicio imparcial de las funciones de enjuiciamiento —y que, por tanto, ha de someterse las reglas procesales que le resulten de aplicación (en el caso enjuiciado las establecidas en la Ley Orgánica 27/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas)—.

A esta conclusión llega tras recordar la doctrina del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) sentada en la STJUE de 21 de septiembre de 2010 (asuntos acumulados C-514/07P, C528/07P y C532/07P) en relación con el acceso a la información respecto de escritos procesales presentados en procedimientos jurisdiccionales pendientes que no han alcanzado la fase de la vista. En la mencionada sentencia, el TJUE concluye que *«la Comisión puede basarse en la presunción de que la divulgación de escritos procesales presentados en procedimientos jurisdiccionales pendientes perjudica a estos procedimientos en el sentido del artículo 4, apartado 2, segundo guión, de dicho Reglamento y que, en consecuencia, puede, durante el curso de tales procedimientos, denegar las solicitudes de acceso que tengan por objeto tales documentos, sin estar obligada a realizar un examen concreto»*. Señala el TJUE que la normativa procesal de los órganos jurisdiccionales de la Unión no prevé que los terceros tengan derecho a acceder a los escritos procesales depositados en la secretaría por la partes. En esa normativa procesal fundamenta el TJUE la presunción de que la divulgación de los escritos procesales perjudica a los procedimientos jurisdiccionales, lo que *«no excluye el derecho del interesado a demostrar que un documento determinado cuya divulgación se solicita no está amparado por la citada presunción (sentencia Comisión/Technische Glaswerke Ilmenau, antes citada, apartado 62).»*

Finalmente, el Tribunal Supremo fija en esta sentencia como jurisprudencia que *«[E]l límite al derecho de acceso a la información pública previsto en el artículo 14.1.f) de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, referido a que el acceso suponga un perjuicio para la igualdad de las partes en los procesos judiciales y la tutela judicial efectiva, resulta aplicable a las solicitudes de información respecto de*

contenidos o documentos que obren en poder de alguno de los sujetos obligados en el ámbito de la mencionada Ley elaborados para ser presentados ante un órgano jurisdiccional (y por ende ante el Tribunal de Cuentas, cuando ejerza funciones jurisdiccionales de enjuiciamiento de la responsabilidad contable), correspondiendo a estas Entidades de Derecho Público ponderar en cada caso concreto, atendiendo a las circunstancias concurrentes, si el principio de transparencia constituye un interés público superior capaz de superar la necesidad de proteger la documentación controvertida, y, en consecuencia, justificar la divulgación de esta.»

Teniendo en cuenta cuanto se acaba de indicar, es claro que la información a la que se pretende acceder no ha sido elaborada expresamente con destino al procedimiento judicial en curso, y por tanto, no es documentación procesal, cuyo acceso deba regirse por la normativa jurisdiccional correspondiente. A lo anterior se suma que no se ha justificado en qué medida la entrega de la información solicitada puede afectar a la igualdad de las partes, pues la mera alusión a la existencia de un proceso penal no resulta suficiente desde esta perspectiva.

A lo anterior se suma que, con arreglo a la jurisprudencia, tanto del Tribunal Constitucional [STC 54/2004, de 15 de abril] como del Tribunal Supremo [Sentencia 1020/1995, de 19 de octubre], el alcance del secreto del sumario tiene un alcance limitado y no puede extenderse a cualquier documento que tenga relación con la causa, salvo que expresamente el juez instructor lo haya decretado así. Entender incluido con carácter general en el deber de reserva del sumario judicial el tipo de información que ahora nos ocupa comportaría una interpretación extensiva del límite del artículo 14.1.f) LTAIBG, en tanto que se impediría acceder a todo documento administrativo directa o indirectamente relacionado con una causa penal, lo cual no se ajusta a los criterios interpretativos de la Ley de Transparencia establecidos por este Consejo y por la jurisprudencia de los tribunales a los que ya se ha hecho referencia, ni tampoco a los principios que rigen la publicidad de las actuaciones judiciales en nuestro ordenamiento jurídico.

En conclusión, con arreglo a lo expuesto en este fundamento jurídico, no procede la aplicación del límite reseñado.

6. Lo anterior no lleva, sin embargo, a la estimación de la reclamación presentada, pues este Consejo de transparencia sí aprecia la concurrencia del límite previsto en el artículo 14.1.k) LTAIBG relativo a la posibilidad de limitar el acceso a la información a fin de garantizar la confidencialidad del informe de auditoría.

El documento-informe solicitado, tal como pone de manifiesto la AEAT en su escrito de alegaciones, tiene como objeto evaluar el nivel de cumplimiento de la Agencia Tributaria

respecto a los requisitos del Esquema Nacional de Seguridad, identificando aspectos de mejora para el cumplimiento del Esquema Nacional de Seguridad si fuera necesario. Teniendo en cuenta la calificación de la Agencia Tributaria como Operador Crítico del Sistema Nacional de Infraestructuras Críticas, este Consejo considera que debe estimarse la alegación de que la publicidad de las auditorías implicaría un riesgo para su Sistema de Gestión de Seguridad de la Información.

El artículo 34 del Real Decreto 3/2010, de 8 de enero, por el que se regula el Esquema Nacional de Seguridad en el ámbito de la Administración electrónica —actual artículo 31 del Real Decreto 311/2022, de 3 de mayo, por el que se regula el Esquema nacional de Seguridad—, al que se refieren ambas partes, regula el *informe de auditoría de la seguridad* que verifica el cumplimiento de los requerimientos de seguridad establecidos en el Esquema Nacional de Seguridad y detecta los fallos que deben corregirse o los funcionamientos que deben mejorarse. El objetivo del Esquema Nacional de Seguridad es el de establecer medidas para garantizar la seguridad de los sistemas, datos, comunicaciones y servicios electrónicos, a fin de evitar por lo que la difusión del contenido de la auditoría —con el reflejo de fallos o puntos susceptibles de mejora— puede, en efecto, resultar perjudicial para la seguridad de las comunicaciones, quedando la denegación del acceso a dicho informe amparada por la garantía de la confidencialidad que prevé el artículo 14.1.k) LTAIBG.

III. RESOLUCIÓN

En atención a los antecedentes y fundamentos jurídicos descritos, procede **DESESTIMAR** la reclamación presentada por CAT EVENTOS S.L. frente a la AGENCIA ESTATAL DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA (AEAT), MINISTERIO DE HACIENDA Y FUNCIÓN PÚBLICA.

De acuerdo con el [artículo 23, número 1⁷](#), de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, la reclamación prevista en el artículo 24 de la misma tiene la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos, de conformidad con lo dispuesto en el [artículo 112.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre⁸](#), de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Contra la presente Resolución, que pone fin a la vía administrativa, se podrá interponer recurso contencioso-administrativo, en el plazo de dos meses, ante los juzgados centrales de lo

⁷ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2013-12887&tn=1&p=20181206#a23>

⁸ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-10565&p=20151002&tn=1#a112>

contencioso-administrativo de Madrid, de conformidad con lo previsto en el [artículo 9.1 c\) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa](#)⁹.

EL PRESIDENTE DEL CTBG

Fdo: José Luis Rodríguez Álvarez

⁹ <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1998-16718&tn=1&p=20181206#a9>